

SAVEZNO IZVRŠNO VEĆE  
CENTAR ZA INFORMACIONU I  
DOKUMENTACIONU DELATNOST

Inv. br. 4966

SIGN. \_\_\_\_\_

**КЛУБ БЕОГРАДСКИХ РАДИКАЛА**

О

# УЧЕШЋУ ЧИНОВНИКА У ПОЛИТИЦИ

## САДРЖАЈ:

Предговор. — Место увода, од С. Р. Кукића. —  
Реферат Д-р Ј. Лончарића, секрет. Индустр. Коморе.  
— Говор Рад. Васовића, проф. гимназије. — Говор  
Д-р Ј. Марковића, доцента Универзитета.

ИЗДАЊЕ КЛУБА



35051



БЕОГРАД

Штампариа „Доситије Обрадовић“ — Чика-Љубина ул. 8.

1911.

## ПРЕДГОВОР

---

Према решењу Управе Клуба Београдских Радикала, реферат о учешћу чиновника у политици и некоји говори поводом тог питања на држаној конференцији Клуба, штампају се у ову засебну књижицу. Управа Клуба налазила је, да са мишљењима изнетим овде о овом питању, које изгледа, на први поглед, да нема већег значаја, а у самој је ствари једно крупно и важно питање управне политике државне, треба да се упознају шири кругови наши. То је био главни разлог, да се реферат и говори о овом питању, даду у засебној књижици.

Намеравајући у почетку да приреди још једну конференцију ради дискусије о овом питању, Клуб је доцније од тога одустао, пошто се увидело, да би то било скопчано и са извесним незгодама, а што је најважније, — дотле би само питање о учешћу чиновника у политици било

решено у Нар. Скупштини. Држало се међутим, да неће бити излишно, да се пре решења овог питања у Нар. Скупштини чују ова мишљења, и ако се у самој ствари није заносило надом, да ће то утицати на решење самог питања.

---

## МЕСТО УВОДА

---

Питање о учешћу чиновника у политици, које је истакнуто на дневни ред познатим чланом у предлогу закона о уређењу Државног Рачуноводства, по сили специјалних прилика наших, у којима се може видети веома јако незадовољство, управо, извесна мржња и огорченост противу чиновника, — није било у стању да заинтересује шире кругове, ни у већој мери јавно мњење наше. На њега се гледа као на питање, које нема великог значаја и које може занимати још само чиновнике, којих се оно, судећи на први поглед, може само и тицати. Отуда се и нехотице на цео овај мали покрет гледа с извесним неповерењем и испод ока, и гаји готовост, да се забрана учешћа чиновника у политици призна као *разумна и сувремена мера*.

Међутим, по нашем најдубљем уверењу, то није правилно. Ово питање о

учешћу чиновника у политици није питање чиновничко како се оно у нас схвата: као питање о бољитку и благостању једне оделите класе, која се храни и подиже на рачун народа. Оно је питање политичке важности. Међутим, правилно постављено и питање чиновничко, у основи је питање политичко вишег реда и вишег значаја. Оно је питање о томе, какви треба да су они органи, који су носиоци власти државне, која треба да буде управљена и упућена једино на то, да у границама закона пружа заштиту права, слободе и интереса појединаца и друштва, и да у тим границама ствара и одржава услове, који у најпотпунијој мери могу дати могућност појединцима, да у сагласности с општим интересом, постигну што потпуније умно и морално усавршавање и материјално благостање. Питање чиновничко није ништа друго, до питање о најбољој управи државној, и по томе, његова политичка важност, и важност свега онога, што с њиме стоји у вези или га додирује — стоји изван сваке сумње.

У нас се на ово питање о учешћу чиновника у политици, по нашем нахођењу, не гледа правилно ни у друштву, ни у врховима управе државне. Нарав-

но, гледиште нашег друштва на ово питање, може се објаснити, тако рећи, историски. Не може бити симпатично никакво питање, које је везано за један ред људи, који је, у тешкој унутрашњој борби и озбиљним политичким кризама кроз какве је прошла за ово кратко време самосталног државног живота ова земља, био, с малим изузетком, увек на страни оне силе, која је стајала противу сваког слободоумног покрета у народу, и која је, разоравајући све моралне уставе и сваку законитост, газећи и непоштујући слободе и права појединаца, — остављала за собом извесну врсту пустоши. Теже је пак објаснити, што се то питање не схвата правилно у врховима државним, што се његовим правилним стављањем и решењем није покушало, да поврати тако потребна вера у чиновништво, а добрим делом и у државу, да се постигне тако неопходна сагласност између власти и народа. Мотиви за овакву једну одредбу законску, као и за многе друге законе и одредбе законске, остали су савршено непознати. Кад би се у нас више водио рачун о чл. 72 зак. о посл. реду, који налаже да се закони подносе са мотивима; кад би се више ценила сама Народна Скупштина, и кад би се више поклањала брига

и старање тој потреби, да се путем опширних излагања мотива законских, она постепено припрема и уздиже на праву висину својих задатака; најзад, кад би се више ценио значај и сама потреба, да се о свему, што се хоће да уради, дâ самом себи јасан рачун, и да се упозна са самим побудама за све законодавне акте шира јавност, чије се учешће у јавним пословима признавало као основни принцип за правилан ток државних послова, — онда се не би могло догодити то, да мотиви за овакав законски предлог остану непознати. Оно, што је о тим побуздама изнео један од говорника на самој конференцији, на којој је ово питање о учешћу чиновника у политици дискутовано, при том од говорника, који је народни посланик, и који још и по образовању и по положају, заузима угледан положај у радикалној странци<sup>1)</sup>, — довољно је у највећој мери да нам покаже, да је предлог законски са оваквом једном одредбом, којој у самој ствари и није место у томе закону, могао бити само последица једне политике, која се није умела да нађе у управи државној и да изађе на крај са задаћама њеним, која се не руководи

<sup>1)</sup> Г. Др. Драг. Аранђеловић, нар. посл., проф. Универзитета.

широким и правилним погледима на задаће државне управе, па се услед тога заплела и изгубила у ситнице, остављајући у пуној мери зло недирнуто, или шта више — повећавајући га само. Карактеристично је објашњење тих побуда, које је, по речима поменутог говорника, дато извесним народним посланицима радикалне странке, кад је оно, услед ненађења због овакве одредбе законске, било тражено. У оправдање таквој одредби законској наведен је случај облачински, у коме је, као што је познато, један учитељ навео једног простог човека, да баца бомбу и убије и рани толико људи, политичких противника, и пример, да је неки чиновник писао отворено писмо и изгрдио свог министра! Ваља врло много кратковидости, да не кажемо самовоље, а врло мало политичке увиђавности и државничке мудрости, па да се услед оваквих догађаја дође на мисао, да се чиновници искључе из политичке и партијске борбе и да се, по нашем мишљењу, учини једна врло крупна погрешка која је од двојаке штете: 1) истиче се од стране законодавне власти непотчињавање Уставу и праву, која треба да стоје изнад свију власти, у чему је битна одлика правне државе, и 2) ре-

мети се основа, на којој треба да се оснива и учвршћује цео парламентарни систем владавине.

Никако се није, по нашем мишљењу, смело губити из вида, да се ми налазимо у једном прелазном добу. После дуге политичке борбе за уставно уређење државно и парламентарни систем владавине, која је испуњена била и бурним и тешким догађајима, најзад се постигао циљ: остварење строго уставног и парламентарног режима. Путем уставног уређења државног дошло се до управе државом. Било је тада преко потребно имати стално на уму једну, у таквим тренутцима живота народног, којима се обележавају преломи у унутрашњем политичком животу, крупну истину: да се ми налазимо врло близу прошлости, са њеним старим навикама и тежњама, и врло близу опасности, да се услед најмањег неуспеха или погрешне радње, несхватљања управних задаћа или неумења да се у њима нађемо, можемо лако наћи на стазама, које нас враћају прошлости, у место да нас воде учвршћивању слободе, права и законитости, и стварања најширих погодаба за снажно културно развијање и напредовање нашег народа. Отуда мудрост и обазривост у таквим прили-

кама неопходни су у највећој мери. Важно је исто тако старати се, да нас у тим тренутцима догађаји не збуњују, и имати на уму, да је, и ако је у осталом то увек важно, у таквим историјским тренутцима, од особите важности, да се људи у управи државној руководе чврстином убеђења, широким погледима политичком мудрошћу и државничком енергијом и постојанством. Било је потребно тако рећи једним општим погледом обухватити задаће државне управе у новом добу, и чврсто и непоколебљиво ићи њиховом остварењу, у духу нових начела и нових захтева, и на тај начин избећи опасност да се пође погрешним путем. По свему изгледа, да се није могло до те висине уздићи, и да се ми налазимо на једном погрешном политичком путу. Између осталог, доказ је томе и оваква једна предложена одредба законска.

## I.

Побуде, којима је покушано да се објасни једна оваква мера: забрана чиновницима да учествују у политици, не могу да издрже ни најслабију критику. Пре свега тешко је веровати, да се може одиста озбиљно сматрати, да је онаквим појавама узрок учешће чиновника у по-

литици, и да се према томе оне забраном тога учешће уклањају и чине немогућим. Данас по нашем нахођењу и уверењу, може се видети једна несумњива ствар: да политички покрет и партиски живот у нас малаксава, да се све странке налазе у стању озбиљних криза, у коме се могу да виде појаве, које се могу објашњавати само нездравим стањем. Изгледа, да новим политичким и социјалним задацима не одговара досадањи склоп странака, да је настала потреба да се странке прилагођавају новим приликама и потребама, да израђују нове програме и подвргавају се у основи новој организацији. Ово је време, које је изнело на површину многе порушене идеале, многе пропале наде. Разочараност је врло велика и може се рећи, да је учешће у политици све слабије, нарочито код чиновника. Добрим делом узрок је томе и у оном колосалном напору, који је поднет, док се дошло до победе политичке, и који је морао ослабити силе народне и исцрпити његову енергију. Најмање се у таквим приликама може рећи, да је учешће чиновника у политици повод онаквим догађајима, на какве се указало. Очеvidно, такве појаве могуће су на земљшту наше слабе развијености умне

и моралне; наше подивљалости нарави политичких, чему је допринела и сама су-рова и тешка унутрашња политичка борба, и у опште опадање у друштву јачих особина и убеђења. И докле год буду постојали такви услови, догле такве појаве, или њима сличне свирепости, биће могуће. Искрено задахнут бригом и старањем да такве појаве у корену уништи, прави политичар и државник очевидно управљао би сву своју радњу и све своје старање пре свега на поправљање метода партијске и политичке борбе, на уношење других нових погледа на политичку и партијску борбу, а што је главно: на широко просвећивање масе народа, ширење политичког образовања и васпитавања. Само у том случају, кад би таква мера, каква је забрана учешћа чиновника у политици, могла имати ма и тренутну важност, кад би она сачињавала тако рећи један потребан беочуг у ланцу других мера, могла би се она с разлогом признати као потребна и неопходна. Али то се не може доказати. Напротив, цео низ побројаних мера за подизање општег ниво-а наше политичке свести, — морао би бити наслоњен на учешће чиновника у политици.

У начелу, ограничење извесних по-

литичких права чиновничких као грађана, могло би бити признато као умесно само у два случаја: 1) ако би она била штетна с гледишта задатака државних, којима је намењена служба државна, и 2) ако би била штетна с гледишта слободне употребе изборног права, којим се формира општа воља народна, као једино правилно средство да се дође до најбољег израза у законодавству и управи воље интереса и потреба народа. Међутим, то ограничење није потребно ни ради једног ни ради другог. Не улазећи у стари спор о томе, који је систем управе бољи — централизације или децентрализације, потребно ће бити ипак да нарочито нагласимо, да је се радикална странка обележила у борби противу бирократске централизације, војујући за уношење у судство и администрацију начела *самоуправног*, што значи, увођење у управу изборних представника народних. С те тачке гледишта посматрано ово питање, доводи нас несумњиво до једног закључка, да је за целокупну администрацију државну од важности, да су органи њени задахнути одређеним политичким идејама и убеђењима. Кад се говори о човеку, који је на државном или административном попришту, онда ми

пре свега ценимо, *његов правац, његова убеђења*. Ова или она убеђења државника и администратора, признају се за први и неопходни услов те да његова делатност буде корисна за друштво. Државна управа у свима својим појавама има ту особеност, да при једнакости свих услова: талента, образованости, трудољубља и чистоти, делатност човекова може бити у вишем степену благотворна и у вишем штетна, према томе, каквом правцу следи, каквим се убеђењима руководи, у истину каквих државних начела верује. А ми знамо, да у данашњим условима државног живота, не само у најпросвећенијим земљама, но и код полуобразованих народа, та начела могу бити потпуно различна. Могу се појављивати радници подједнако умни, даровити, енергични и поштени, тежећи савршено противним циљевима. Те особености, које нагоне да се у државника и администратора цене пре свега његова политичка убеђења, нема ни у какве друге гране људске делатности: ни у науци, ни у уметности, ни у индустрији. Већ на политичкој литератури, тој посредници између науке и државне праксе, види се отисак карактера последње, већ код публицисте високо се цени правац ми-



шљења онда, кад ми о њему са свим заборављамо код научника, уметника, и индустријалаца од којих се пре свега захтева знање, талент и рад.

Стављајући на прво место између свију особина и својстава администратора, његова убеђења, потребно је да се оградимо и отклонимо један неспоразум, који из њега може произаћи. Важност убеђења за државни посао, наравно не значи, да државник и администратор, прикривајући се иза прокламованих начела своје делатности, може бити и без знања и без поштења. Тада би лако било управљати државом. Могло би се постати великим човеком, желећи само да се уведе правичност у порезама и незнајући шта је то порез, или да се учини суд независним, незнајући шта је то зависност суда од администрације и полиције, или желећи да се ослободи радиноћ од разних ограничења, да се у самој ствари напуни свој сопствени џеп. Но кад ми говоримо о *убеђењу*, онда ми, без сваке сумње, подразумевамо, да је оно *свесно и пошћено*. За прво, потребна је нека умна развијеност, за друго, потребни су неки морални услови личног карактера. Но ствар је само у томе, да у делатности државника и администратора, сва његова знања

и моралне особине, треба да служе једној идеји, да се усредсређују у једном центру, у његова убеђења, без кога су она мртво слово. Најученији министар, без политичког убеђења, може бити најгори политички радник, и најморалнији човек, може постати без идеје водиле, коју даје убеђење, најнепоштенијим управитељем.

Државник мора знати куда иде, иначе му неће помоћи никакво знање и никаква часност. Но та руководна начела државног посла или администрације не израђују се занимањем ма каквом вештином или занатом; она се црпе у целокупном животу друштвеном, у општој његовој образованости и моралним појмовима. Може се преседети педесет година беспрекорне службе у канцеларијама између гомиле свакојакних акта, и не добити никакав државнички поглед на посао. И не само што је то могућно, но чак такво притупљивање политичког осећања бива неизбежно у атмосфери испуњеној канцеларијском прашином. Никаква канцеларија и никаква школа, на жалост, не могу да припреме државнике и администраторе. Били су прављени огледи, али они нису испали за руком. Такви људи израђују се и васпитавају на сло-

бодном ваздуху, у средини матице реалног живота народног.

У државној управи, поред општих руководних начела, неопходна су по свима гранама њеним, нека специјална знања: правна, финансијска, полицијска итд. као и у опште обичаји и правила администрације. Но при свем том, потребна је извесна чврстина убеђења, потребна је извесна политичка вера, јер само у том случају може бити духа и живота у администрацији. Преовлађивање у државној управи тако зване административне специјалности или технике, ма и најсавршеније, најфиније и најпросвећеније, јесте једно од великих зала државног живота: администратор-техничар или још горе занатлија, брине се само о усавршавању својих метода у раду, о вештини да уђе у посао и да изађе из њега. За њега је посао одвојен од сваког друштвеног интереса, јер с друштвом могу везивати човека ма каква била убеђења која налазе одјек у земљи, а не подвизи техничке вештине бирократије, која налази свој одјек само у уском кругу бирократске механике. Тада се државна управа претвара у велику но бездушну машину, која се не ставља у покрет живим интересима земље, већ побудама ма-

теријалне награде, ситном сујетом срећне каријере — побудама толико исто бездушним, као што је пара, као што је сваки механички покретач. И никаква случајна савесност, никаква дубока специјална знања, одвојена од живог убеђења, не могу дати администрацији оно, што јој може дати само убеђење. Све старање такве техничке администрације, управљено је само на усрдно и сјајно извршење — ма чега било. У административном занату нема никаквог поузданог ослонаца за владу. Овај ослонац лежи само утаквој делатности јавних радника, која је плод њихових убеђења — убеђења, која немају никакве потребе да се скривају и никакве потребе да служе противним себи идејама. Позната је, али недовољно свима схваћена изрека: *on ne s'appuie bien que sur ce qui oppose de la résistance!* Може се ослонити само на оно што је способно на отпор! Ова истина подједнако важи и за свет морални и за свет физички. „Својствена бирократским управама болест од које оне обично умиру, то је рутина“ — вели Џ. С. Миљ. „Оне гину од непроменљивости својих принципа, но још више услед општег закона, по коме све, што постаје рутином, губи своју животну способност, и лишено душе, ради

само механички, не испуњујући свој истински задатак. Бирократија тежи увек да постане педантократија. Кад се она јавља као права влада, онда корпоративни дух угушује индивидуалност најистакнутијих чланова. У професији административној, као и у свакој другој, једино чему тежи већина, то је — да ради онако како су је учили, и само народна управа може помоћи да идеје оригиналног генија тријумфују над тромошћу школоване осредности. Само при народној управи, могао је Сер Роуленд Хил, одржати победу над поштанском управом у Енглеској. Народном представништву отворило му је приступ у поштанску управу и сви чиновници, принуђени су били, противно својој жељи, да се потчине импулсу, који је дао човек, у коме су се сједињавала специјална знања са индивидуалном енергијом и оригиналношћу.“ И за то, што би било неумесно порицати важност за администрацију познавање посла, нити да се спори потреба придолажења нових елемената и струја и дошло се до тога, да се сматра за једну од најглавнијих задаћа политичке организације — спојити по мери могућности добре стране и једног и другог система.

На тим основима, тражила се широка

примена начела самоуправе у целој државној управи. Очеvidно, ако се ма и у најмањој мери полаже на то, да између друштва и администрације треба да постоји жива веза интереса, онда треба да је допуштено учешће у политици свима без разлике и без изузетка, па и чиновницима. При том, кад држава мора да измени свој карактер, и да постане од полицијске државе државом правном, основаном на закону и суду — онда за ту циљ потребни су убеђени радници, који носе у себи одређена политичка уверења. А та уверења израђују се и стварају само у друштву, у живом учешћу у политичким и социјалним покретима друштвеним. То би били једни разлози, који говоре за то да не треба одвајати од политике и политичког живота оне, који се посвећују служби државној. Спровођење самоуправног принципа, очеvidно, уноси баш тај политички елемент у службу и нема разлога с друге стране искључивати га. Но осим тога, не може бити противно мешање у политику ни функцијама државним. У чему се оне састоје? Говорећи у општим потезима, функције државне могу се поделити на две групе: основне (неопходне) функције и друго-

ступене или факултативне. У прву категорију убрајају се оне функције које чине суштину делатности владе а не име: заштита живота, слободе и својине грађана, а такође и све функције неопходне за правилну грађанску организацију друштва. У другу групу убрајају се оне функције (просвета, саобраћај итд.) у којима држава не види средства управе, већ средства задовољења друштвених потреба. Случајне по својој природи и не чинећи услове самог постојања државе, ове су функције постале ипак неопходно средство за достизање друштвене удобности и правилне делатности управне машине.<sup>1)</sup> Таквим функцијама, у чему се састоји и задаћа владе, учешће у политици не може бити противно. Напротив, по нашем мишљењу, оно им само може ићи у прилог јасним познавањем и схватањем њиховим, до чега се долази само путем политичких убеђења и политичког мишљења. Тим путем, може се доћи и до тога, да се јасно сазна, да су сви облици државне делатности средство за одржање државе и осигурање услова безбедности и благостања, и да се сама

<sup>1)</sup> В. Вилсонг, Государство. Прошлое и настоящее конституционных учреждений, М. 1905. Стр. 546.

управа државом назива радња, управљена на служење интересима народа и државе. Такво уздизање у схватању — може бити најбоља гаранција противу свих злоупотреба и злих радња. У политичком покрету прошлог века, у истраживању и изналажењу најбољих начина представништва народног, истицало се и бирање народних представника по *класама*. Холцендорф није скривао своје претпостављање таквог претка представништва, који би био прилагођен месним савезима — општинама, — савезима професионалним — синдикатима, — групама великих и малих сопственика, групама занатлија, крупних, и оделито од њих, ситних трговаца, религиозним и научно-педагошким асоцијацијама, какве су академије и универзитети — најзад *класи чиновника*.<sup>1)</sup> Сувремени покрет за организацијом општег изборног права, стоји такође на том гледишту: организације избора по класама и професионалним асоцијацијама. Међу писцима, истиче се у овом погледу нарочито Леон Диги, проф. борд. универзитета. Може се рећи, да учешће у политици изазива страсти,

<sup>1)</sup> Види „Вѣстникъ Европы“, январь, 1909 чланак М. М. Ковалевскаго „Споръ объ основахъ конституционаго права“. Стр. 84.

разне бујности и неупутности, што служи као повод злоупотребама дужности, и као сметња правилном извршењу управних задаћа државних. Ми ћемо ниже видети, како стоји та ствар, па и она отворена писма противу министара, и у чему се морају тражити средства против таквих злоупотреба, а овде ћемо рећи само толико, да би то означавало и сувише површно гледање на ствари, ако би се тиме мотивисала забрана учешћа у политици. Ово би личило на клање вола за литру меса!

По нашем дубоком убеђењу, оваква једна мера, каква је забрана учешћа чиновника у политици — у самој ствари не води циљу и не може њему одвести. Пре свега, апсолутно је немогућно данас замислити, да може бити људи, иоле од личне вредности, који би могли стајати далеко од политичких струја и покрета у земљи, или који у самој ствари не би услед тога, и ако им се забрањује учешће у зборовима и кандидовањима, представљали тип великих партизана. Где је гаранција да се појављивање таквог партизана неће трпити, и да ће се он гонити? Очеvidно, ње нема. Тражи се само да се по форми не припада партији, а оставља се да се буде парти-

зан и да се, што је још најгоре и најтеже — партизански ради. На то је било потребно обратити пажњу. И ако се признаје да је партизанство штетно, онда се мора признати и то, да су против њега слабе мере забрана видног учешћа у политичкој борби, и да само отворено припадање партијама, које треба у свом развијању да дођу до тога, да не трпе никакво партизанство у управи државној, но да захтевају само строго законско вршење дужности, може уродити каквим плодом. До тога се може доћи једино тако, ако се политичке партије уздигну до правих политичких партија, тј. таквих, од којих ће свака тежити да дође до власти у име остварења својих политичких принципа, у име учвршћивања законитости, помагања напредовању и благостању народном, а не само да се смене лица која су на управи државној. Не уздићи партије до те висине, оставити њене вође, који и доспевају до управе државне, обузете страстима, ситним тежњама, јурењем за почастима и угодностима, који и не виде друге цели и задатке, то је, у најмању руку, нешто што се не може ни одобрити ни разумети. Искључивањем чиновника из партија и остављањем већине вођа њихо-

вих овакви какви су, наћи ће се на оном истом месту, са кога се и пошло, јер од њихове мудрости и њихове часности зависи све.

Одвајање чиновника од политике, води једној другој не мање великој опасности, која је, како нам се чини, превиђена. Радња администрације је по неопходности партијска. Удешена да спроведе у живот одређене политичке тежње лица, која стоје на челу њеном, она се појављује као веома моћно средство политичке пропаганде од стране чак мале владајуће партије. Нама се чини, да је оно мишљење, које је на конференцији изнето, и којег се држе такви првокласни ауторитети, као што су Лоренс Лоел и Есмен, које је, у осталом, далеко од тога, да буде пречишћено и дефинитивно, могло доћи само из страха, да се неко не докопа администрације и употреби је за какве политичке пертурбације. Ваља уочити ту разлику у побудама, стање у нас и другим напредним државама, које се, изгледа, развило обрнутим путем у нас и њих. Макијавели је саветовао још папи Лаву X: „очувајте за народ само спољашњи изглед избора, али фалсификујте њихов резултат ако они буду противуречили вашим жељама, купујући и

мењајући гласове при њиховом давању“. На овај начин одвајањем чиновника од партија, припрема се један подесан апарат за владавине личног режима, које би биле кадре да долазе увек до потребне већине и фалсификовања воље народне, борбом противу чега је испуњена цела наша партијска прошлост. И сама дакле слободна употреба изборнога права била би оваквом једном мером у крајњој линији доведена у питање. Нама се чини, да оваква једна мера, не само што се не може оправдати ни с једне тачке гледишта, но да је она шта више противна важним политичким интересима нашим, и да је штетна и опасна у својој основи.

Има још једну страну ова мера, на коју је такође требало обратити пажњу. Она природно мора да изазива незадовољство и огорчење, о чему се при свакој радњи и одлуци у управљању државом — води озбиљан рачун. Безразложно и без какве озбиљне и крупне потребе државне, ниједан државник неће изазивати незадовољство нити наносити увреде. Он ће штедити и своје силе и силе друштвене за корисније и племенитије задатке. На чиновницима који су припадали радикалној странци, лежала је свом тежином политичка борба у прошлости; они су

били пионери политичких идеја радикалних; они су, као интеллигентни синови, будили свест народну и куражили га на борбу и истрајност у њој, подносећи, заједно с њиме све терете неравне борбе. Они су показивали независност својих политичких убеђења и имали снагу да страдају за њих. Међу њима се налазио и онај мали број у сваком људском друштву без разлике племена и стране света, који је способен да осуди себе и своје најближе — своју породицу, на најтежа искушења, до којих може некад довести решеност не допустити у својим поступцима ни мало противуречности са својим убеђењима. Тој готовости да се страда за убеђења без обзира на огромне жртве, тој решености да се напусти посао, који је противан уверењима политичким — и приводио је постепено политичку борбу крају. И један велики део тих људи који није имао срећу да се уздигне на висине партијске, који се скромно задовољава каквим местом у служби државној, часно испуњујући своје дужности, и који је и иначе готово заборављен и напуштен, — тера се сада из политичког живота као непотребан шљам! Једно од двога: или се пређе примањем чиновника у партије

свесно помагао један злочин према држави, или се забраном учешћа у политици то сада чини. Средина, чини нам се, не може се наћи.

## II.

Била је, очевидно, савршено излишна и непотребна ова мера, која уноси у наш јавни живот једну штетну норму, која ће причинити и изазвати многе и велике незгоде и неповољности за саму управу државну и сам законити поредак. Ми и данас видимо једну чудновату ствар. Кад се подиже хајка на чиновнике партизана, на њихове ружне особине, на њихову несавесност, онда неки први чиновници у држави — министри, подржавају и храбре своје партизана, награђују их, обасипају разним милостима и наклоностима; они су они који враћају и држе у служби сумњиве и осуђиване типове, који удешавају помиловања, да би могли помоћи каквог свог партизана. Оно партизанство, које се данас може да види у неким надлештвима и управама, које подржавају и трпе сами министри<sup>1)</sup> показује зло, које доиста

<sup>1)</sup> Овде се истиче Министарство Грађевина са дирекцијом железничком и поштанском управом, тамо дакле, где би се, у самој ствари, ако би се истраживало, где се може са успехом и без штете државне забранити учешће у политици — ово одиста могло забранити.

треба лечити, и од којег треба избављати државу. У тренутку, кад се у Влади и Скупштини гаји не само мисао о забрани учешћа чиновника у политици, но кад се та забрана једним делом и узакоњава, онда се може да види једно бездушно гањање политичких противника, једно безобзирно награђивање партизана, један тако рећи партијски покрет, који личи на прави крсташки поход! И то партизанство иде до стављања тако рећи ван закона! И у чему је основа таквом партизанству? Одиста, најмање у активном учешћу чиновника у политици, јер се гоне и они, који нису ни у партијским одборима, ни у партијским клубовима — гони се сваки за кога се само може рећи да је „фузионаш“. Интересна је то, да су увек подложни гоњењу они, који припадају или, место тог израза, да почнемо већ употребљавати израз „симпатишу“, странкама, које су јаке и са којима се води борба о надмоћност. Забрањује се учешће чиновника у политици, а оставља се у политици министар, први чиновник у земљи и глава ресора! Може ли такав министар остати равнодушан, не према идејама које он заступа, но према опасности да изгуби положај, ако га на гласању које се остав-

ља чиновницима, не подржи чиновништво и остали службеници ресора? Очеvidно, у нас се то према овоме што се данас види, и што се догађа на створеном дану, не може очекивати. Тиме се и објашњава оно што смо напред рекли, да су администрације по самој својој природи, партијске. И оваква измена законска доводи до тога, да се министру партизану ставља на потпуно расположење цео кадар чиновника и службеника дотичног ресора. Нећемо се овде нарочито заустављати на томе, да доказујемо да је припадање политичким партијама, било извесна заштита од оваквих министара или партизана, али ћемо ипак нагласити, да је то припадање политичким партијама давало моралну потпору, да се одупре насиљу, да се остане веран и доследан својим убеђењима, да се код другова нађе заштита, помоћ и подржавање; оно је уједно чинило готово немогућним, да се тако лако напушта и изневерава друштво и стари другови, што се још код деце сматра у нас за једну ружну особину. Данас не треба да је тајна, да је само она солидарност, онај ослонац и потпора, који су се налазили међу друговима у партији, носили у себи победу радикалних идеја и начела. Раздвојте то, и ви



сте лишили личност друштва, оставили је самој себи беспомоћну — напустили је морално! На тај начин чиновници постаће плен и робље партизана шефова! Да ли се у самој ствари није то и желало?

Узгред смо само додирнули ову страну овог питања. Она нам не само открива где треба тражити право зло, но нас наводи и на прави пут, на коме га можемо наћи и упознати. Оно што је у нас упропастило углед чиновнички у народу, што је убило веру у народу у закон, у државу, у правду — то је она самовоља и оно безаконје, које се широко практиковало на свим линијама у овој земљи, које се вршило по политичкој и партијској потреби, највише по шефу и самовољи. Почевши од пандура, па до највишег положаја у администрацији, ми смо имали и данас имамо израђен тип малих деспота и господара који на народ гледају као на l'objet d'exploitation! Нигде тако као у нас не може да се види, тако да се изразимо, *сујета власти*, која је увек готова да због најмањег повода изађе из сваких граница. Примери ужасне бездушности и свирепости, неуљудности и свакојаког безаконја и кињења, пунили су наш унутрашњи живот. Само ако је тре-

бало ма из каквих било то разлога — ви нисте сигурни били да нећете освојити као кривац. С друге стране тешко је ко могао наћи заштиту у свом праву, прибавити задовољење свом повређеном интересу. Подмитљивост је била ту, — да се не само избегне одговорност, но и да се и сам тужилац доведе у опасност да буде крив! Може ли се замислити горе стање, но кад сам овај наш прости народ дође до тога уверења, да му не вреди хватати и предавати власти — лопове! За њега нема теже недаће но што су такви преступници, па се он и према њима предао судбини. Кад упитате појединце, зашто их не хватају и не гоне, ви добијате драстичан одговор: зашто да их хватамо, кад то служи само томе, да им се негде узме по која стотина динара па да се пусте, и да нам се тек онда на врат попну. Ако се и осуде, они се после годину две помилују — и ево их опет! У очајању народ се пита: може ли то да буде, да за такве људе нема милости! Нека се не мисли да ми овде згушњавамо боју, да би слика била страшнија. Ово што је речено основано је на живим изјавама народним. И нека се цени сад, колико је ово допринело да се зла дела шире, да она захвате старо и

младо, читаве породице, готово читав народ.

И што је најинтересније и најтеже противу свих тих зала, није се могло борити, није се могла добити нигде и никаква стварна заштита и помоћ. Такав је систем владавине! Безакоње је практиковано кроз целу администрацију. И ето противу тога, противу оног духа, који се зацарио у администрацији и који изврће закон, тумачи наопачке, отворено гази, који чини немогућним да се рачуна на пуну гаранцију законску свих права и слобода, на законску заштиту интереса од повреда — једном речи противу тог система, требало је управити сву борбу. Како мора жалосно изгледати предлагање код таквог стања ствари — забране учешћа чиновника у политици!...

Друге мере и друга средства била су потребна да се у основи почне лечити зло и да се доиста у нас заведе и учврсти један поредак сигурности, гаранција права и слобода — поредак у коме може цветати грађански живот, развијати се материјално благостање и јачати морал и ширити просвећеност. Мора се доиста жалити, што се није тим путем и пошло. Ми овде не можемо изнети ни предложити никакве нове мере,

које не би биле познате, никаква нова средства, која не би била опробана. Сама политичка и партијска борба која је вођена у нас — упућивала је јасно, шта је било потребно урадити првих дана прелома у нашем политичком животу. Борило се у самој ствари за обезбеду законитости, борило се противу непотчињавања закону и праву. И кад је та борба завршена, било је неопходно потребно првих дана створити законодавство и завести установе, који би гарантовали потпуну примену законску, заштиту свих права и слобода противу свачије самовоље. Није овде место да износимо каквим се начином то постиже. Главно је, да је администрацију, законитост њених радња и поступака требало потчинити судству — општем или административном, довести до тога, да се противу сваке радње сваког акта може жалити, па и противу министарских наредба и расписа, којима се безобзирно данас гази закон, и противу којих се не може ништа предузети. Никома не може бити остављена тако пространа област, да без контроле судске, може примењивати и практиковати закон. Нама се чини, да у тој организацији власти, којом би се давала превага праву и закону изнад свега —

има да се гледа гаранција противу свих злоупотреба власти, па ма из каквих побуда и ма из каквих разлога оне потицале. Ако се те злоупотребе буду догађале и из партијских разлога, оне ће наћи најсигурније сузбијање у могућности жалба и непристрасног судског извиђања. Све што не почива на закону — постајаће немогуће. Ако се тим духом буде руководила влада и поједини министри, ако се тим духом буде задржала цела администрација и цело судство, ако се истакне и у довољној мери увиди, да је законитост највиши интерес наш, онда несумњиво, ми ћемо поћи путем брзог оздрављавања у нашем унутрашњем животу, имаћемо постављене основе које ће брзо одредити све на своје место и избистрити, ако се тако може рећи, садашње тешко и мутно стање. Али при том не треба забрављати да власт закона сама по себи није велика „Установите онај начин управљања, који вам се допада, па ипак већим делом он ће у опште говорећи, зависити од остварења пуномоћја, остављених мудрости и поштењу министара државних. Чак сва област примене и сва сила дејства закона, зависи од њих. Без њих, ваша република била би

само жељом на артији а не живом стварном установом“ (Берк). Поред овог треба да дође сам закон о чиновницима, који би прописао организацију службе државне, ред и поступак при аванзовању, који би дао гаранцију извесних права чиновничких и што је главно, заштитио их од самовоље свог начелства, која се данас под изговорима интереса службе, права и ауторитета шефова, тера до беспримерног цинизма, — и ми бисмо брзо имали све услове потребне за један примеран ред, добру управу државну и добру администрацију. Чиновнике треба спастити министара, који могу поступати с њиме као с каквим предметом, и који из обзира личних, партијских или сродничких — ремете сваки ред у унапређивању чиновника и давању положаја и закљачају, чине и трпе свакојака безакоња. Може се шта више рећи, да су лични мотиви доминирајући. Исто тако тим путем, били би спасени министри разузданих чиновника, који их могу јавно изгрдити у резолуцијама и створеним шемама, а служба лењих, самовољних итд. чиновника. Изнад свега треба да стоји контрола Народног Представништва и контрола свију контрола — јавност. Интерес народа захтева потпуну слободу

у контролисању сваког чиновника и сваке државне мере. Кад се све то организује и уреди као што треба, онда ћемо ми бити одиста далеко од тога, да предузимамо мере сличне овој — да забрањујемо чиновницима да се мешају активно у партијску и политичку борбу, чиме се у самој ствари не постиже то, да чиновници не буду партизани и да не раде партијски на штету службе и јавних интереса.

### III

Не може се довољно ни разумети ни објаснити тврђење, да је чиновничко питање, питање, које је врло компликовано, и које не може решити једна партија. Да је ово питање компликовано и важно, то је неоспорно; али да га морају решавати све партије, то је изван сумње непотребно. И кад се ипак истиче и тврди, да њега једна партија не може решити, онда то може значити само двоје: или да због непопуларности које има регулисање плата чиновничких у очима народа, а које се мора предузети, неће да рескира ни једна странка да уђе због тога у решавање тог питања, или, да ни једна неће да раскине традиције и лиши се услуга адми-

нистрације у партијским циљевима. Ово последње, нама се чини да је вероватније. И кад се тако погледа на ово питање, онда на први поглед може изгледати, да је једној партији тешко и решити то питање. Међутим, правилним решењем овог питања, онако, како га ми себи замишљамо, биле би лишене све партије могућности да чине злоупотребе путем администрације — то је једно. А друго, таквим решењем несумњиво задобили би се сви бољи елементи у друштву; народ би морао убрзо осетити благодети таквог поретка, и нема сумње, партија која би то питање решавала и решила, стекла би несумњиво признање. Нама се чини, да се у нас, са свим погрешно, врло зебе и страхује од тренутних неуспеха. То је породило особиту политику — грчевито држање власти, и особити тип државника, који сматра да би све пропало, ако он не би био на управи државној, са које он у самој ствари наноси само штету интересима народним. Нема веће погрешке но држати се такве политике. Она је опасна нарочито онда, ако се ње држе ситни умом и духом људи, какви су они просечно код нас. Међутим, најбоља су она дела и радње којима време доноси признање. Добра дела и добре радње

ма како изазивала противу себе у почетку незадовољство, добијају увек у брзо признање народно. Али за велика дела, потребне су и велике идеје, велики циљеви. Ако се њима не загрева и не надахњује, онда ми имамо на управи људе, који воде политику малодушности, који губе веру у начела, у идеале народне, па и у сам народ, у његову моћ и способности. Тада имамо политику за коју је један Немац рекао: „Политика опортунизма, то је уклањање од политике разума, а на име, уклањање у рђавом смислу. Она се у суштини руководи фактичким условима и случајним околностима, док политика разума поступа сагласно великим, непоколебљивим принципима“.

Желети би било, да се на наше праве задатке и праве потребе — трезвеније погледа! Данас је ствар народна у нашим рукама, и велика несрећа била би за сву нашу будућност, ако ми не бисмо умели или не бисмо хтели, да извршимо као што треба политичке задатке нашег времена!

С. Р. Кукић

## УЧЕШЋЕ ДРЖАВНИХ ЧИНОВНИКА У ПОЛИТИЦИ

Реферат Др. Ј. Лончарића

секретара индустр. коморе, члана управе клуба беогр. радикала.

Питање о уређењу чиновничког стања, постало је латентно у последњим годинама. Дошло се до уверења у владајућим круговима, да је већ крајње време да се и то чиновничко питање једном регулише на начин, који ће и држави пружити гаранције, да ће се приликом вршења власти имати само општи интереси пред очима, а који ће у исто време и о интересима чиновника водити више рачуна. Што то питање још није изнето на дневни ред, није разлог само то, што се наше законодавно тело, нарочито у последње време, није могло њиме да позабави због много хитнијих послова, већ је разлог и тај факт, што је то питање врло компликовано. Решити га без довољно студија, значило би само продужити коначно решење на неодређено време, а тиме би се само штетило општој ствари.

Па ипак, из комплекса тога великог питања, издвојено је у последње време једно питање и покушало се, да се оно реши без решавања главног питања. Ствар се тиче учешћа државних чиновника у политици. Приликом решавања неких административних закона, одлучено је, да се чиновницима забрани мешање у политику, јер се нашло да од тога мешања имају само штете јавни интереси. Влада је изјавила да ће то начело спровести и кроз друге административне законе, како који буду приспели на решавање, те је тако то питање стављено сада на дневни ред.

У клубу самосталних радикала пре кратког времена држао је о чиновничком питању једно предавање шеф самосталаца г. Љ. Стојановић и он се изразио за владину одлуку. Веома је потребно и корисно, да се то питање претресе и у нашем клубу, како би се видело, да ли и београдски радикали деле мишљење коалиционе владе у том питању.

### *1. Положај чиновника према држави.*

Пре него што би приступили расправи главног питања, које нас сада интересује, потребно је бити на чисто с тим,

у каквом се односу државни чиновник налази према држави.

Кад држава постави кога за свога чиновника, она с њим закључује један нарочити уговор на основу кога она делегира чиновника да врши извесне државне функције. У замену за ту службу и за тај посао, држава даје чиновнику једну одређену материјалну награду. Карактер тога пословања, које чиновник добија у дужност, јесте јавно-правне природе: чиновник има да врши једну власт. У томе се тај уговор и разликује од уговора о најму из приватног права. Кад се пак чиновнику делегира од стране државе вршење једног дела власти, онда се приликом тога делегирања несумњиво и држава појављивала не као један обичан правни субјекат, већ као власт; у противном би дошли до те правне немогућности, да држава опуномоћава чиновника да у њено име и за њен рачун врши нешто, што ни она сама не би могла. Држава је персонификација једне суверене власти и кад она вршење те власти преноси на кога, онда се и она сама у томе моменту мора сматрати за власт.

Последица је тога факта то, да држава самовласно прописује услове под којима то делегирање власти врши: усло-

ви под којима се ступа у државну службу и однос чиновника према држави регулишу се законима. Ти закони управо садрже услове под којима држава са чиновницима склапа уговор. Ти су услови одређени и у начелу и у појединостима и само један акт власти, акт постављања, показује, да држава склапа под тим условима са једним одређеним лицем уговор о делегирању власти. Чиновник не може услове постављене законом ни мењати ни допуњавати. Он их или може примити све укупно и у томе случају се прима службе или их све укупно одбити и онда се не прима државне службе. То је са свим јасно кад се има на уму то, да закон који садржи те услове има да регулише не само погодбе под којима држава са својим чиновницима склапа уговоре, већ има да регулише организацију државних власти.

Приликом тога аутономног и једностраног одређивања услова за уговор, држава, по себи се разуме, мора тежити томе, да државне власти функционишу што боље. Испуњење државних циљева зависи врло много од тога, како државне власти врше свој задатак. Међу тим дужностима, које држава има у моменту кад организује једну власт, несумњиво је и

та, да се чиновник стави у такав положај како ће своју власт вршити најбоље. Држава има да стави чиновнику на расположење све оно што је потребно, да би своју дужност према држави могао испунити како треба и обратно мора од чиновника отклонити све оно, што би на његов рад као представника власти могло рђаво утицати. Државни чиновник вршећи власт, коју му је држава поверила, мора бити руковођен само јавним интересима. Он мора пред собом имати само државне циљеве. С тога њега држава мора изоловати од утицаја са стране као што се изолују електрични спроводници. Ово је тако јасно, да нема никога, који би тачност ових мисли могао порицати. Што ја о овоме сада говорим, то није с тога, да тачност ових мисли доказујем, већ с тога, што ми је потребно да констатујем, да је *изолисање чиновника од страних утицаја једна дужност државе, дужност, коју држава има да врши путем свога аутономног законодавства а која је само последица односа у коме се чиновник налази према држави.*

## 2. Чиновник ван службе. —

Онај круг односа државних чиновника, на који држава има право да мотри у општем интересу, састоји се у кретању

чиновника ван службе. Да држава сама регулише кретање чиновника у служби, то је ван сваке сумње и излази из саме природе ствари. Но сем тога, држави је дужност, да тако исто, аутономним путем, регулише и кретање чиновника ван службе, кад то захтевају јавни интереси. Она, по дужности, што је има, да изољује чиновника од сваког штетног утицаја по функционисање у служби, — има и право и дужност да загледа и у рад и кретање чиновника ван службе. Ту она може наћи пуно ствари, које не ће повољно утицати на чиновников службени рад, па мора предузимати мере, које ће јој гарантовати, да јавни интереси не буду повређени.

У принципу, положај чиновника ван службе не може да нам задаје много тешкоће. Пре него што је постао чиновник, сваки је био обичан грађанин. Ступањем у службу поред својих јавно-правних функција, чиновник не губи ни даље карактер грађанина. Ван службе, у своме животу, он има да се руководи и да живи по оним регулама, које важе и за остале грађане. Да је ово тачно показује, нам цео систем нашег позитивног законодавства. Устав доносећи принцип, да су сви Срби пред законом једнаки, кад

је у питању вршење неких права доноси нека ограничења за чиновнике на начин, који несумњиво показује, да имамо посла са изузетцима. Из тога следује, да наш Устав у принципу признаје чиновницима сва права, која је признао и осталим грађанима. На ову ћу се тезу вратити доцније, а сад се задовољавам тиме, да укажем на то, да држава има и право и дужност, да и та „уставна права српских грађана“ окрњи, кад су у питању државни чиновници. То право и дужност државе наступа тада, када то захтевају интереси службе. Чим држава нађе, да је вршење неког права грађанског штетно по службу, она мора да га чиновнику ограничи па и укине. На тај начин држава ставља чиновнике у извесним случајевима у један нарочити неповлашћени положај. Она од њих чини грађане без потпуних грађанских права, чим то захтевају интереси службе. Држава, по дужности да изолише чиновнике од свију утицаја, који би могли штетно дејствовати на његов службени рад, мора чиновнику укратити неко право, које би му као грађанину иначе припадало, чим нађе да ће чиновник без тога права бити мање подложен страним утицајима. Чиновници тада жртвују своја права, одричу се од



њих, да би само могли боље послужити држави.

3. Прелазим сада на готово најважније питање: *да ли учешће чиновника у политици стада у она кретања чиновника ван службе, која се пројаве интересима службе.*

И ако је моје интимно уверење, да се на ово питање и у принципу, и нарочито с обзиром на наше прилике, мора да одговори негативно, ипак сматрам за потребно, ради веће објективности, да изнесем разлоге, који би били за афирмативни одговор.

Међу тим разлозима мени изгледају ова четири као најважнија.

На првом месту морамо обратити пажњу на то, да је сваки чиновник човек као и сваки други грађанин. Он има све врлине и страсти као и остали људи. Он ће симпатисати и антипатисати као и сви други. Могућно је потпуно, да се чиновник, који страсно води политику и који врло активног учешћа узима у партијском животу, у моменту вршења власти толико заборави, да тада има пред очима само интересе своје партије или свога партизана а не интересе службе. Чиновницима је највише потребна објективност. Претпоставка је, да у службу и улазе такви

људи, који имају пред очима само државне интересе; али ма како били објективни активно учешће у партијском животу биће за њих стална опасност, да не скрену с правога пута и не повреде државне интересе. Ова се опасност потенцира нарочито код нас, где се партијска борба води тако огорчено и где се у маси о неким начелним разликама између партијских програма зна врло мало. Зна се само за личности и пошто су личне користи контраст интересима службе, то не задовољење личних користи бити управо повреда општих интереса. У ствари то неваљалство нема никакве везе са партијом; али оно на жалост има везе са начином на који се партијска борба води у нас.

Постоји дакле стална опасност за чиновника, који није у стању, да се уздигне на један виши културни ниво и да у партијама гледа само различите путеве, да се дође до једног заједничког циља — благостања државе, — да се обузет партијским страстима не руководи ни инатом ни севапом.

Сем ове прве незгоде, коју за собом повлачи политизирање државних чиновника, има да се укаже и на једну другу неприлику. Наш народ је још увек на

ниском културном ступњу а право му је уживање, да води политику. Он је бистар, али није просвећен. Кад међу један такав народ пустите чиновнике, који учествују у политичкоме животу, онда настаје опасност, да схватање тога народа буде у директној супротности са радом чиновника, баш и онда кад су они врло објективни. Народ није у стању, да схвати све фinese једне компликоване администрације. Он ће о њеном раду судити на основу мерила којима он сам располаже. Пошто је већ обузет партијским страстима, он ће рад власти, нарочито кад је противан његовим личним интересима, тумачити партијским нерасположењем чиновника, ма како ти чиновници у томе случају били објективни. Учешће чиновника у партијском животу, дакле, допушта да се код народа створи погрешно веровање о неједнакости пред законом, веровање, које може да буде врло штетно не само по наш јавни живот већ и по само просвећивање народа.

Кад се чиновницима допусти, да се крећу у политичком животу како хоће, онда се одмах ствара могућност сукоба између појединих чиновника. Под претпоставком, да не припадају истој партији, чиновници ће се борити један против дру-

гога. Та се борба код нас води тако недостојно, да ће од туда веома страдати углед чиновника и државне службе у опште. Ако се још деси, да се таква политичка борба води између старијих и млађих чиновника, онда ће бити доведена у питање и дисциплина, која мора постојати у чиновничкој хијерархији.

Прелазим, најпосле на најжалосније последице учешћа чиновничког у партијски живот: утицај виших органа на ниже органе. Било је код нас и влада и министара, а не знамо шта још све неће бити, — који су на недопуштени начин стварали од чиновника своје политичке *измећаре*. У страху, да не буду најурени, чиновници су вршили налоге својих шефова и против свога политичког убеђења. Најпосле се стекло уверење, да сваки може на изборима истерати већину само ако има власт у рукама. Тако се од једног чиновничког права, да учествују у партијском животу створила једна пронија права. Чиновник је морао стрепети не само од својих протпостављених већ још и више од народних посланика и осталих виђених људи из народа, само ако он није исповедао њихово политичко-вјерују.

На томе се није све свршило; положај се све више погоршавао. Чиновници су у брзо увидели, да државна служба врло мало лежи на срцу баш њиховом претпостављеном и тада су се врло лако нашли у новој ситуацији. Они су одмах разумели, да политичка начела треба да начине каријеру, а да од државне службе треба направити трговину. Чиновници, којима то све није конвенирало, селили су се по Србији и излетали из службе приликом промене сваке владе, а стално су гладовали.

То су последице „баратања“ чиновничког по политици, како се једном приликом изразио г. Драшковић о овоме у Скупштини.

4. Од врло велике је важности сада питање: *да ли све ове рђаве последице учешћа чиновника у политичком животу могу бити разлог, да се чиновницима то учешће забрани?*

Ја на ово питање одмах одговарам са *не* и готов сам да тачност свога мишљења и потврдим. На првом месту не мислим, да рђаве стране, раније изнесене негирам. Оне су на жалост само последица тачног и пажљивог посматрања политичког живота наших чиновника за прошлих 30 година. На други начин ми-

слим ја, да супротном мишљењу оспорим вредност.

Штета за државну службу, која настаје од туда што чиновници воде политику може се делом врло лако и брзо отклонити а с друге стране те рђаве последице и не долазе од самих чиновника већ од других узрока.

Тако дефинитивно уређење чиновничког питања однеће као руком многе незгоде о којима смо говорили раније. Треба само установити ово: чиновника добро платити, створити га независном, и вршити над њим врло јаку и строгу контролу, па ће чиновници моћи да учествују у политичкоме животу без много штете по јавне интересе.

Чиновник, који је сигуран, да приликом прве промене владе не ће излетети на улицу, а који уз то не гладује, не ће бити подложен у својој службеној послуничјим утицајима. Стална контрола над чиновничким радом биће гаранција, да тако обезбеђен и добро плаћен чиновник не ће од своје службе правити трговину нити ће је сматрати за своју очевину. Строге казне, које би чиновника снашле, кад би у својој службеној раду дао израза и својим партијским осећајима, научиле би врло брзо памети остале

чиновнике. Тада се нико не би имао да брине ни за дисциплину у чиновничкој хијерархији. То је све тако лако и брзо постићи; али за то треба да се нађе у Србији једна Влада, која ће имати храбрости да чиновничко питање реши. На жалост такве владе још нисмо имали.

У колико се рђаве последице учешћа чиновника у политици не могу отклонити решењем чиновничког питања, у толико оне и не зависе од чиновника већ од саме средине у којој чиновници функционишу. Истина је, да наш народ није још просвећен и да он не разуме организацију једне модерне државе; али из тога не следује, да чиновницима треба забранити учешће у политици, да би се уклонила једна могућност, у којој би народ могао доћи у заблуду. У место тога народ треба просвећивати. То је бар јасна ствар. Наш народ не разуме врло много институција, без којих се једна модерна држава не да ни замислити. Сваки час ћете чути сељаке како се жале, да имамо и сувише много чиновника. Они тако мисле из простог разлога што нису у стању да разумеју важност функционисања тих органа. Њима државна служба изгледа тако мало значајна, да је штета да се људи, који се по њиховом мишље-

њу скупо плаћају и тиме занимају. Од туда сељак и држи да је наш чиновник много плаћен и да би многе власти требало укинути. То је све тачно. Али како томе злу да се нађе лека? Изгледа, да би према мишљењу, које данас преовлађује код меродавних фактора, требало онда све те институције, које народ не разуме просто укинути, да би се тиме отклонила могућност да народ не пада у заблуду. Противно томе, по моме дубоком уверењу, треба поћи баш супротним путем. У место, да се организација наше државе управља према културном нивоу на коме се наш народ налази, по моме мишљењу, треба подизати тај ниво, треба просвећивати народ, да би разумео институције једне модерне и културне државе. Шта би било кад би ми противно томе урадили? Ми би тада своју државу дегредирали на степен какве провинције турске империје, а ми би се сами одрекли улоге, коју има свака интелигенција и свака партија, да ради на културном преображају народа. Ја сматрам за потребно да се на овој тези задржим само још мало. Забранити чиновницима учешће у политици зато, што народ није у стању да разуме њихову функцију и што ће бити готов да је објашњава само партиј-

ским мотивима — не само да је противно основној концепцији о задатку партија да раде на просвећивању народа, него је још и илузорно. Претпоставимо за часак, да би се том забраном постигао успех, да би се њоме постигло, да се уклони једна могућност, да народ падне у једну заблуду, да ли ће се народ моћи да ослободи у опште таквих заблуда? Да ли неће једном окорелом противнику социјализма једна блага пресуда каквог судије социјалисте изгледати мотивисана његовим осећајима према његовом осуђеном „другу“? Или зар су само партијски осећаји у стању да изазову антипатију или симпатију? Колико још има односа међу људима, који могу изазвати исте осећаје, па доследно томе и иста дејства? И онда, где би се зауставили кад би, све из бојазни да народ не падне у једну заблуду, покушали, да све то отклонимо? Одговор је на то врло лак и прост. Ми би тада покушали један узалудан посао, да од државних чиновника створимо аутомате, који не би смели осећати.

Сад прелазим на најважнији разлог, да чиновницима треба забранити учешће у политици, разлог о коме је једино и говорио г. Љуба Стојановић у своме пре-

давању у самосталском клубу. Ја не мислим да поричем то, да смо у своме партијском животу добили један специјалитет, чиновника — партијског агитатора. Ја сам потпуно уверен у то, да такво вођење политике не само унижава углед државних чиновника већ, да је врло штетно по јавне интересе. Ја не могу да хвалим једног чиновника, који уцеђује своје шефове само зато што је он заслужан за њихову заједничку партију. Али поред свега тога, ја из ових факата не могу да изведем онај закључак, који је извео г. Љуба Стојановић, а са којим се, изгледа, слажу и наши политички прваци, закључак, по коме би чиновницима требало забранити учешће у политичком животу.

Ја сам уверен, да је г. Стојановић просто изврнуо факта и дошао до једног погрешног резултата. Кад је говор о односима између нижих и виших чиновника, онда може бити ово двоје: или ће виши чиновници: министри и шефови нижим чиновницима наметати своје партијско мишљење и од њих тражити услуге које се не слажу са њиховим партијским мишљењем; или ће нижи чиновници из заслуга према партији од својих претпостављених старешина, а својих партијских пријатеља, тражити услуге на рачун

државне службе. У првом случају имамо терорисање нижих, а у другом случају терорисање виших.

Терор „одозго“ као што смо раније напоменули, уклониће се врло брзо дефинитивним решењем чиновничког питања. Терор „одоздо“ мора имати други лек. Г. Стојановић мисли, да се тај лек има да састоји у томе, што ће се чиновницима просто забранити мешање у политику. Међутим то мишљење не изгледа ни довољно образложено ни потпуно правилно. Ако су неки чиновници постали опасни за своје претпостављене с тога, што су од њих на рачун службе тражили и незаслужене награде, то они нису чинили с тога, што је учешће чиновника у партији само по себи штетно, већ с тога, што су њихови шефови из слабости или из партијских или својих личних рачуна допустили, да се злоупотреби њихова предусретљивост. У тим случајевима не само да смо имали недисциплиноване и неваспитане чиновнике, већ смо у исто време имали и министре и шефове, који нису дорасли своме положају. Да је мишљење г. Стојановића и наше коалиционе владе нелогично, види се најбоље по томе, што оно не води рачуна о томе, одакле право зло долази. Нека се на по-

слетку и забрани чиновницима учешће у политици, нека се на тај начин отклони једна могућност, да се на рачун службе повлађује личним интересима, питање је: да ли ће се то зло утући у корену и да ли ће се државна служба опростити тих паразита? Један површан поглед на наш партијски живот показује одмах, колико би афирмативни одговор био у најмању руку наиван. Ми сви добро знамо, да чиновнички партизани нису једини, који никад не напуштају чекаонице у разним министарствима. Треба се само сетити колико ту има народних посланика и у опште људи из народа, дакле ван чиновничког кадра, који су заслужни за једну партију, и који свој утицај у томе погледу хоће и да покажу. Опште је позната ствар, да су указе у министарству правде, за време једне раније владе самосталске, састављали један дрогериста и један адвокатски писар. Као што се види влада се вара, ако мисли да се зло може отклонити мерама, које она предлаже. Оно је много дубљега корена. Треба једном бити на чисто с тим да ли се партијске заслуге треба да плаћају интересима државне службе или не? Није ту питање само о томе, да ли ће неки чиновнички партизан да добије класу преко

реда, већ се ствар тиче принципа, да ли се наша извршна власт, нарочито њени врхови, може да сачува утицаја са стране. Ако се на то питање одговори са да, и ако се нађе нека влада, која ће бити толико јака, да сваког отера на своје место и да државне интересе стави пред партијским, онда ће ово питање о учешћу чиновника у политичком животу и о његовим рђавим последицама отпасти само по себи као питање без икакве вредности.

Као што се види, сад се питање преноси на други терен. Оно добија један шири обим. Оно се претвара у огромно и значајно питање: да ли ће партијски прваци да воде политику *ради земље* или ће државу сматрати као фонд за награду партијских врлина. Одговор је на ово питање и сувише прост: свака би се партија одрекла живота, кад би своје интересе ставила пред државним, али тешкоћа је само у томе што то треба привести и у дело, а ту иде мало теже. То се пак не да изменити ни Уставом ни законима; ту је потребна једино чврста воља министра, који ће моћи скрупулозно да одваја државне интересе од партијских, који од својих потчињених чиновника неће тражити никакве партијске услуге и који ће

моћи једног дрског чиновника, што тражи награде за своје партијске услуге, дотерати у ред.

Из свега досадашњег излагања даје се извести овај закључак: рђаве последице учешћа чиновника у партијском животу могу се делом врло лако отклонити дефинитивним решењем чиновничког питања. У колико се пак том реформом те последице не могу паралисати, узроци њихови леже ван чиновника, налазе се у средини, у целокупном склопу друштвеном, који треба да се мења. У кратко, у место да се забрани чиновницима мешање у политику треба радити нешто друго. То што треба радити много је теже и много више тангира партијске интересе, но једна проста оваква забрана. Још нешто, једна оваква забрана је шта више са партијског гледишта и корисна. Зар у народу једна оваква забрана не ће да произведе повољно дејство? А зар није корисно пред изборе произвести једно такво дејство? Све су то разумљиве ствари, само је неразумљиво једно: докле ће се ради тих моментаних изборних успеха одлагати решавање важних административних проблема.

5. — Прелазим сада на питање: *како стоји забрана учешћа чиновника у политици према позитивном законодавству.*

То нам питање не може задати много посла, јер је наш уставотввращац приликом његовог решавања био прилично срећан да нам своју мисао јасно представи. Раније је још било речено, да Устав не чини никакву разлику између чиновника и осталих грађана, кад се ствар не тиче службе. Сва она права, која је Устав дао српским грађанима припадају и чиновницима на основу тога самога факта, што Устав није грађане поделио на чиновнике и нечиновнике. Од тога правила Устав је учинио изрична одступања само у своме чл. 96. кад је забранио чиновницима полицијским, да се кандидују за народне посланике и у чл. 98. кад је наредио, да чиновници, добијајући мандат, губе државну службу.

Пошто су ова ограничења изузетци од општег правила, то се она као изузетци имају и да третирају т. ј. најстриктније. Из тога следује, да за сва остала права чиновника, која нису нарочито изузета важе одредбе Устава, које су меродавне и за права осталих грађана. На тај су начин чиновницима, као и осталим грађанима, призната ова политичка права: право на слободно исказивање мисли (чл. 22); право на слободу збора (чл. 25); и право на слободу удруживања (чл. 25).

Као што је познато код чл. 31. закона о државном рачуноводству, који је пре кратког времена примљен на првом читању у Скупштини, усвојена је и једна оваква допуна:

„Чиновници и службеници целе финансиске струке не могу сазивати партијске зборове и учествовати активно у њима, подносити кандидатске листе за општинске, окружне и посланичке изборе, примати се за представнике речених кандидатских листа, кандидовати се на овима нити у опште активно учествовати у партијско-политичком животу, сем гласања. Ко противно поступи казни се губитком службе.

„Листа, на којој је такав кандидат истакнут, поништиће се, изузимајући случај кад би кандидат на три месеца пре поднашања кандидатске листе поднео оставку на свој положај и ова му била уважена.

Као што се види, овом законском одредбом, отета су чиновницима права, која им Устав у својим члановима 22, 24. и 25. признаје. И ако они по уставу имају право да се удружују, они неће више смети да оснују један партијски клуб. И ако им Устав даје право,



да зборишу, они неће више моћи присуствовати ни једноме партијском скупу, нити на њему говорити. И да би ова уставна повреда била потпуна, унета је у закон и санкција: ко противно поступи, казни се губитком службе. Било је потребно, да се радикали удруже са самосталцима, да образују једну заједничку владу, па да се од вршења једног уставом загарантованог права српских чиновника, направи један преступ; да од једне допуштене радње, постане једна кажњива радња после које долази казна.

6. Није то све што се против овог ограничења чиновничких права може рећи. Видели смо, да забрана учешћа чиновника у партијском животу не лечи оно зло, које данас постоји у нашој администрацији. Са мало речи могло је се показати, како је та забрана мало сагласна са нашим уставом. Но то није све. *Та је забрана директно штетна баш по наш јавни живот, ради кога се она на први поглед уводи.*

Ми иначе имамо врло мало интелигенције ангажоване у партијском животу. Ми је у опште врло мало и имамо, а и оно што је имамо, клони се од тога да ступа у активни политички живот, који односи много, а не доноси ништа лично

учеснику. Ова забрана имаће за последицу, да од партијског живота одстрани наш највећи кадар интелигенције — чиновнике. Колико ће то бити рђаво за наш политички и у опште јавни живот није тешко увидети. Културни ниво наших јавних и партијских радника треба подизати. У место тога, ми ћемо поћи натраг. Учешће чиновника у политичком животу нису у стању, да накнаде слободне професије. Карактеристично је то, да се слободне професије мање интересују политичким животом. У данашњој народној скупштини 82 посланика су са села, (тежаци, економи, трговци) а од слободних професија заступљени су само ови редови: 17 адвоката, 3 занатлије, 4 индустријалца и 1 финансијер свега 25 посланика или 16% од целокупног броја посланика.

Заблуда је веровати, да ће наши трговци, индустријалци, занатлије, адвокати, приватни лекари ит.д. оставити своје послове и ући у политички живот, који стаје и новаца и времена, ако за то немају личних интереса. Њима се то просто не рентира. Ако се изузму врло мали примери сујетних људи, онда је учешће слободних професија у политичком животу, везивање политике за посао или

другим речима профанисање политике. Да ли ће под тим условима бити корисно по јавне интересе, да се учешће чиновника у политици замени учешћем слободних професија, баш кад би то и било могуће?

Не треба да живимо у заблуди и не треба да се варамо односно једне ствари. Док су год људи од меса и костију, дотле ће парламентарни режим, режим који претпоставља партијски живот, давати могућности злоупотребама утицаја. Сва се мудрост државничка састоји у томе да се склопи један систем, који ће то зло свести на минимум. Да ли ће се то постићи забраном учешћа чиновника у политици није тешко погодити.

До сада смо о целом овоме питању говорили чисто теоријски. Но када се пак ставимо на партијско становиште, кад почнемо мислити као радикали, онда тек увиђамо, колико мало радикаскога има у себи ова одлука данашње коалиционе владе. Радикална је странка од свога постанка била демократска странка. Она је била огорчени непријатељ стварању каста и повлашћених редова у нашем друштву. Једнакост у правима и дужностима била јој је од увек девиза. Нарочито је радикална странка била противна томе, да се

чиновнички ред издвоји од осталог грађанства у једну касту. Створити један чиновнички кадар, који ће бити прожет бирократским идејама, изгледало је радикалној странци увек врло мало демократски. И то је сасвим природно. Радикална се странка није могла одушевљавати једним бирократским чиновничким кадром какво је било чиновништво Кнеза Михаила, кад су ти чиновници били слепо оруђе у рукама једног политичког режима, против кога се радикална странка борила. Но нису то само ти психолошки моменти, који су радикалну странку определили, да заузме овакво становиште у питању о чиновницима. Потпуно доследно извођење идеје демократизма императивно је налагало, да се ни једном друштвеном реду не стављају ни веће дужности нити дају већа права. Једнакост у правима и дужностима свију грађана не само да је последица тога факта, што је радикална странка прокламовала за основицу свога програма демократизам, него је то радикалној странци изгледало и једино могуће. Без обзира дакле на то, што су наши стари радикали усвојили принципе по којима се сви људи рађају са истим правима, њима је то мишљење специјално у Србији изгледало и једино могуће. Једна

млада држава и земља, у којој су пре неколико деценија сви без разлике били једнаки у својим ропским дужностима према Турцима, није могла за тако кратко време да изврши диференцирање друштвених редова, да би једне уздигла над другима. Захтевати једнака права и дужности за све грађане изгледало је радикалној странци не само теоријски тачно, већ и неопходно с обзиром нарочито на наше прилике.

Шта видимо сада? У колико се и данас држи тог демократског мишљења? Предлаже се, да се чиновницима одузме право на мешање у политику. Хоће се, да се од наших чиновника створи један бирократски сталеж, коме се одузимају нека права, што их уживају остали грађани. Тиме ће се постићи то, да се од чиновника створи једна каста људи, која ће се од осталих грађана разликовати у томе, што не ће имати иста права. Повредиће се, дакле, демократски принцип о једнакости права и дужности свију грађана. Овде се дакле почиње да одступа, не од детаља, не од ситница, већ од основних принципа програма наше странке. Треба бити на чисто с тим, да ни странке политичке, ни њени програми, као у опште ништа друго у друштвеном животу, не може

остати кроз све векове непромењено. Данас већ припадају само историји теорије вечитих природних права. Ми данас морамо тако мислити и о начелима прокламованим у великој француској револуцији. Све се мора саображавати духу времена и мењати као што се све у природи мења. Ми дакле можемо потпуно у начелу схватити, да се могао с извесне стране принцип демократизма ставити већ у „застареле идеје“, и ако у ствари мотиве за то нисмо могли наћи. Али на шта ми без икакве сумње имамо право то је, да констатујемо: да овакав поступак није сагласан са демократским идејама у програму радикалне странке и да доследно томе овакав поступак не можемо сматрати ни за демократски ни за радикалски. Ако се дошло до убеђења о потреби једне овакве реформе, онда је последица тога потреба, да се и на један формални начин модификују они принципи на којима је странка почивала и да тако добијемо нов програм.

Сматрам за потребно, да поменем још једну ствар, па да завршим. Влада жели, да чиновнике одстрани од политике с тога разлога, што би то било корисно за државну службу. Међу тим то отклањање може бити и биће штетно баш за саму

државну службу. Влада има често да спроведе кроз државну организацију једну идеју из свога програма. Да би она у томе успела, веома јој је потребно, да чиновници, бар они највиши, буду прожети том идејом. Ако они буду индиферентни према успеху тога покушаја, он је у напред одређен да пропадне. Међу тим, шта ће се постићи забраном, коју влада мисли да прошири и на друге административне струке? Чиновници ће бити само аутомати, који ће истина радити, можда и врло добро, али који неће ни штети и смети да улазе у суштину онога што раде, чим се то може означити за политичку ствар.

---

## ГОВОР РАД. ВАСОВИЋА

професора и подпредседника клуба београдских радикала.

---

*Господо,*

Господин Др. Лончарић изнео је објективне разлоге, који говоре „против“ и „за“ мешање чиновника у политику, односно у наше политичке партије. Да видимо, да ли ти разлози, што говоре „против“ мешања чиновника у политику, могу издржати критику.

а) Први је разлог, што сам чиновник може бити страстима политичким толико обузет, да у моменту, кад врши јавне функције, није у стању бити објективан. — Узмимо да овај разлог донекле и постоји, али он са напретком друштва и попуњавањем чиновничких положаја стручним и спремним људима, постаје све ређи тако да ће га постепено нестати.

б) Други разлог, који је изнео Госп. Лончарић говори баш у прилог онима, који имају противно мишљење у овоме питању. Каже се: „Наш је народ још то-

лико културно неразвијен, да није у стању да разуме рад власти, већ је готов да га доводи у везу са политиком и политичким начелима чиновника који извесну одлуку доноси.“ — Ако је наш народ некултуран, онда је штетно њему дати неограничено учешће у политици, а забранити га културном елементу тога народа, чиновницима. Баш културни интереси захтевају пустити интелигенцију да заједнички ради са народом, јер се на тај начин и народ може васпитавати како треба политику водити. Учешћем интелигенције заједно са народом у разним политичким партијама, уздиже се ниво политичког схватања, а с повећавањем просвећенога и општег политичког образовања, заштрениости у партијској борби ублажавају се, а то је такође једна од великих користи по политичко васпитање народа. На тај начин и простији људи из народа научиће се да у чиновнику гледају и органа државне власти и себи друга и пријатеља у грађанским дужностима.

Г. Љ. Стојановић, у своме предавању („о државним чиновницима“) вели: „Људи из народа“, „кад говоре о чиновницима, говоре с неким, ако не презрењем, а оно с неким негодовањем, нерасположењем“.

„Они их сматрају као један ред људи, који се попео народу на грбачу, као један ред људи, чији су интереси различни од народних, и који с народом немају никакве заједнице“. То мишљење о чиновницима створено је нарочито у оно доба, кад се чиновници нису са народом мешали, кад нису узимали активно учешће у политици, већ су само „слушали“ наредбе „озго“. Онда су поникли изрази: „дроња“, „гецов“, „гуњац“, „опанак“, „стока“ и т. д. У колико тих недостојности још има, у колико се оне могу видети и данас — оне су само остатци прошлости и са свим другим мерама треба прибећи, да се тим недостојностима које власт себи допушта, крај учини. Одвоји ли се чиновништво од заједничког рада на политичком пољу са народом, створиће се опет стари антагонизам између чиновника и народа још у јачој мери. Рећи ће му се: ти имаш више права у овој земљи, па ради како знаш.

в) Трећи разлог, који гласи: „Учешће чиновника у политици, у мањим местима, може шкодити дисциплини у чиновничкој хијерархији“, донекле може вредети, али је и он такве природе, да није од пресудног значаја. За повреде дисциплине постоје дисциплински судови и закон

о чиновницима грађ. реда пружа довољно срестава претпостављеним чиновницима, да сваког неисправног чиновника доведу у ред.

г) Четврти разлог никако се не може узети као важан разлог против мешања чиновника у политику. Ту се каже: „Што постоји опасност, да ће шефови својим нижим органима наметнути своје политичко убеђење и од њих створити на силу помагаче у извођењу својих политичких циљева, те ће тако бити илузорна слобода мишљења, која је загарантована уставом“. Данашњи устав довољно је обезбедио тајност гласања, а и политичке прилике су данас у Србији такве, да о горњем утицају не може ни речи бити.

Нема дакле ниједног јаког и озбиљног разлога, који би убедљиво говорио, да чиновнике треба искључити из учешћа у политици; напротив, врло много разлога говоре, да им то не треба забранити. На послетку, сви разлози који се истичу против учешћа чиновника у политичкој борби, долазе у сукоб са уставним правима српских грађана. Све превентиве у овоме питању које се са духом и одредбама Устава од 1903. г.

Сем оних уставних гаранција, које је г. Др. Лончарић поменуо, у члановима

22., 24. и 25. Устава, ја имам да поменим и члан 92., који говори о праву стотине или педесет бирача, да поднесу кандидатску листу, а то право ништи се чланом 31. закона о рачуноводству. Законодавац је тиме дошао у отворен сукоб са Уставом, јер Устав не зна за категорије бирача.

Сад да изјавим, да и ја не гледам оптимистички на ову појаву, што су чиновници умешани активно у политику. Она има својих незгода. Истина је, да има случајева, да се партизани користе на штету државних потреба, али за ту штету одговорни су носици државне власти, т. ј. министри, што таквим прохтевима излазе на сусрет.

Г. Љ. Стојановић износи, како се поједини чиновници богате на рачун свога положаја. И ја мислим, да још има таквих случајева, али ми се чини да могу позитивно рећи: да је сада мање, него што је тих појава било раније. За време немешања чиновника у партије, било је много више злоупотреба у овој ствари.

Партије су учиниле доиста извесан напредак у чиновништву, и то баш на тај начин, што су чиновници узели видно учешће у њима. Који чиновник жели да има угледно место у странци, он се мора

трудити да остане „чистих руку“, јер се боји јавне осуде, којој је изложен чиновник партизан, боји се и од презирања својих људи. Њему би то била већа казна и од губитка саме службе. Кад би се чиновницима забранило учешће у политици, пали би ови обзири и чиновник би мање био склон на савесно вршење дужности.

Дакле ако и има штете од учешћа чиновника у политици, та се штета ускоро мора отклонити другим средствима, а не оним, која влада предлаже. Није довољно само викнути: треба чиновницима забранити активно учешће у политици, па ће се све спасти, већ треба озбиљно помислити и на последице, јер је велика вероватноћа, да би се јавили негативни резултати каквима се ни сами носиоци ове идеје не би могли похвалити.

Г. Љ. Стојановић каже: „Чиновници су за данас још увек најобразованији део нашег грађанства, и као такви они су и позвани и морају (по својим развијеним појмовима и осећајима) бити покретачи и помагачи свих културних и просветних установа у народу. Они морају предњачити“. — Па кад је тако још и данас, од куда му онда оно уверење, што у истом предавању, доцније, вели: „Странка, која се ослања само на чиновништво, то

је зграда на песку“. Она реч „само“ не значи ништа, јер такве странке код нас нема. Па на којем би другом интелектуалном реду нашег друштва могао г. Стојановић засновати сигурнију странку, ако је чиновништво заиста онако како га је он квалификовао, а какво у ствари јесте и садашње чиновништво? Зар је право да се друштвеној елити забрани активно учешће у политици и то да јој забране преставници демократских идеја и носиоци преставничког система владавине у нашој држави? Значи: они траже да брига о држави и њеним задацима падне на људе ниже интелектуалне редове у нашем друштву. Како ће стручни, спремни, савесни и исправни чиновници моћи правилно вршити своје дужности, кад општи правац државне политике буду одређивали људи нижег интелектуалног нивоа? Зар се у томе случају не би показала општа пометеност или укоченост у правилном функционисању државног апарата, и зар не би био доведен у питање парламентарни режим?

Ми чиновници устајемо и изјашњујемо се против ових мера не само као чиновници, као преставници једног друштвеног реда, већ у првом реду као чланови оне странке, која је на својој застави истакла девизу:

„Члан народне радикалне странке може бити сваки грађанин и грађанка, који усвоје програм странке и подијемче се, да ће радити на његовом остварењу“ (чл. 11. статута српске народне радикалне странке), и даље: „Сви чланови имају у свему подједнака права и дужности“ (чл. 7. статута).

За све време опозиционе борбе радикална странка је увек замерала баш оним чиновницима, који нису били обележени партијском бојом. За њих се говорило: „да су носиоци сваке реакције.“ Исто тако су осуђиване и називане реакционарним оне владавине, које су покушавале, да забране чиновницима активно учешће у политици.

Сад, после протекле три деценије, кад су се многи чиновници окупили под заставу радикалне странке, кад су у дугој и мучној борби многе чиновничке породице пропале у беди и невољи, кад се приступило остварењу програма, на који су толике наде полагане и за који су се толике жртве поднеле, сад се чиновницима окрећу леђа и покушава се, да се чиновници издвоје из политике и политичких странака.

Ја бих разумео да се у нашем друштву створи нева партија, странка ста-

лешка, као што је чињен покушај са стварањем „сељачке слоге,“ па кад би та сељачка или аграрна странка огласила рат бирократији. То би било, може бити, са њиховог гледишта умесно и оправдано. Али тако што никако не смеју учинити људи, који су и сами до скора били чиновници, и који су као такви дошли у врхове странке, која не чини разлику између својих чланова.



## ГОВОР Др. ЛАЗАРА МАРКОВИЋА

доцента универзитета

*Господо,*

Мени се чини, да је наивно, врло наивно мислити, да се питање о учешћу чиновника у политичком животу може решити на онакав начин, како то влада предлаже. Истина, са формалног гледишта законодавна власт је неограничена у доношењу закона, па јој ништа не стоји на путу, да и такав закон вотира, којим би се чиновницима забранило свако учешће у политици. Нека се узме баш, да се тиме не би повредили уставни прописи о једнакости грађана, о праву њиховом на зборове и удруживање, па ће ипак такав један закон бити врло рђав закон. Најгори су они закони, који се ничим другим не могу оправдати ни образложити, до формалним правом законодавне власти, да и такве законе доноси. А тај се утисак добија, кад се посматра начин, како је постао онај члан

закона о државном рачуноводству, којим се свима чиновницима финансиске струке забрањује активно учешће у политици. Исти такав утисак чини и изјава Господина Стојана Протића, да ће влада поднети предлог, да се и осталим чиновницима та права одузму. Без претходног проучавања овог питања, без размишљања, откуда долази то зло, које радикални прваци *данас* виде у мешању чиновника у политику, без помишљања и на последице, које ће овај потпуно неумесни акт изазвати, чини се изјава, да ће се свима чиновницима одузети право, да се интересују политичким питањима и активно учествују у њиховом решавању. И скупштина прима ту изјаву, и ако пре тога питање о учешћу чиновника у политичкој борби не само што није у одборима ни у пленуму дискутовано, већ у опште није ни било на дневном реду. На такво држање владе и Скупштине потребно је реагирати и то реагирати у толико јаче и силније, у колико се једностраној буде покушавало, да се ово питање реши. Кад влада намерава најкултурнијем реду грађанства одузме политичка права, зато што је један учитељ, или један окружни начелник или ма који други чиновник урадио, нешто, што се

чиновнику апсолутно не сме допустити, то је доказ да она нема правилног критеријума за оцену оваког једног питања. Појединачни примери чиновничке неисправности и нелојалности апсолутно се не смеју приписивати у грех целом чиновничком реду. Мере за сузбијање и таквих појединачних појава састоје се у другом нечем, а не у искључењу чиновника путем закона из политичке борбе.

Из држања владиног у овом питању види се, да је она ствар сувише олако схватила. Чиновничко питање у опште, као и у овој специјалној тачци, да ли треба чиновницима допустити учешће у политици, јесте једно социјално питање, које се може једино тако правилно расправити, ако се има у виду онај целокупни комплекс политичких и друштвених прилика, под којима се чиновништво у Србији развијало. То су позитивна факта, са којима сваки паметан и разборит политичар мора рачунати. Решење овог културно-социјалног питања мора се извести тако, да се другим мерама, а нарочито отклањањем свих оних утицаја, који су чиновнике вукли у политичку борбу, створи погодан терен за образовање новог чиновничког кадра. Мере, које данашња влада предлаже међутим, нити стоје у

узрочној вези са злом, које се хоће да отклони, нити пак у опште могу дати каков резултата. Оне су не само унижавајуће за чиновништво, већ представљају и једну озбиљну опасност за културни напредак земље, ако би се доиста оствариле.

Да је ово мишљење тачно, ја ћу покушати то и позитивним фактима, који у данашњој култури имају одређену и утврђену вредност, да утврдим. Господин Лончарић је у свом говору врло лепо изложио правну природу односа између чиновника и државе, односа засновано јавно-правним уговором о државној служби. Из тог излагања види се, да чиновник ступањем у државну службу не престаје бити грађанином земље, да се он не одриче своје индивидуалности, да би постао аутоматом, који механички врши своје послове. На против, чиновницима је, и кад уђу у државну службу, остављен један широк круг ван службених односа, у коме се они слободно могу кретати, чувајући наравно оно достојанство, које одговара њиховом истакнутом положају. Овако схватање чиновничког положаја није изум оних, који се противе изолисању чиновника од политике, већ је то данас опште схватање

свих државника и политичара, тако да о томе не може бити никакве дискусије. То је ствар неоспорна, и то доказивати, значи разговарати са људима, чији је ум преспавао цео 18. и 19. већ, век индивидуализма, тог највећег блага савремене културе.

Али, не треба мислити, да је то само у теорији, да само наука о држави има такво схватање. Не, то је схватање чиновничког положаја и остварено у практичном животу. Оно је нашло највиднијег израза у позитивном законодавству најкултурнијих држава на западу. А ако се пита, у којој држави постоје супротне идеје, онда се може констатовати и ја то овде јавно констатујем, да ни у једној од оних држава, које ми сматрамо за културне и од којих позајмљујемо разне установе, ни у једној од тих држава, не постоје онаква законска ограничења чиновничких права, каква се данас хоће у Србији да озаконе. Да ми се не би пребаћивало, да говорим пристрасно, да бих само постигао ефекат и што више истакао тезу, коју браним, ја ћу навести дословно очигледне примере и изворе, одакле су ти примери узети. Пре тога само да напоменем, да је доиста некада, за време апсолутизма у средњем веку

кад се идеја о држави оличавала у владоцу, кад је владар с правом могао рећи: „држава, то сам ја“, био друкчији положај чиновника. Једна апсолутистичка држава могла је само под тим условом постојати и напредовати, ако се ослањала на добро дисциплиновано чиновништво, са безусловном покорношћу и послушношћу, и на сталну најамничку војску. Чиновник у таквој држави био је само слуга владаров, и нити је смео ни могао друго што мислити, осећати и радити, до оно, што је владар хтео. То је прави бирократски систем владавине, који се још одржава у Русији, а који је у свима осталим културним државама потпуно напуштен. Данас се, као што рекох, са свим друкчије гледа на положај чиновника у држави и друштву. Чиновник није оруђе владарово, већ је слободни грађанин, који се прима да за награду врши функције, поверене му од стране државе. Он је истакнутији члан заједнице, јер спаја у себи два својства: и орган је државни и грађанин земље.

Несумњиво је, господо, да положај чиновника у јавном животу једне земље одговара друштвеним и политичким приликама те земље и општем стању културе, у коме се она налази. Друкчији је

положај чиновника у земљама са уставно-парламентарним режимом, а друкчији у оним, где такође постоји устав, али само као закон, који је сам владар дао, и по коме он истина има да влада, али не влада на основу Устава, већ на основу свог сопственог права. Такве уставне државе без парламентарне владе и без начела народног суверенства, јесу, као што је познато, Немачка и Аустрија. Друкчији је опет положај чиновника у културној Енглеској, која има парламентарни режим, а друкчији наравно у Србији, која такође има парламентарну владу, али која се према Енглеској сме назвати само полукултурном државом. Па да видимо, какав је положај чиновника у тим земљама, специјално у овом питању, које нас данас интересује. Да узмемо прво за пример Француску и Белгију, једну републику, другу монархију, обе слободумне земље са парламентарним режимом, земље чијом су културом највише запојени баш радикални политичари и радикални прваци и једног и другог крила. И наш основни закон, Устав од 1903. године рађен је по моделу француско-белгиском, па је са свим оправдано видети, како се тамо поступа са чиновницима.

За Француску на првом месту стоји као позитиван факат, да нема никаквог ограничења чиновничких права. Чиновници су у погледу политичких права потпуно изједначени са осталим грађанима. Једино политичко право, одузето чиновницима, јесте право да могу једновремено бити и посланици и чиновници. Сматра се, у осталом и са правом, да положај чиновника није сагласан са положајем члана законодавног тела, пошто су то све одвојене власти, које се узајамно треба да контролишу. Зато чиновник, ако буде изабран за посланика, има да бира између мандата и државне службе. Изузима се само један мали број чиновника, који могу у исто време бити и посланици.<sup>1)</sup>

Што се тиче Белгије, она има исти такав систем, као и Француска. Никакво ограничење чиновника у политичкој активности не постоји. Једино код питања, да ли чиновници могу бити и посланици, постојао је у Белгији до 1848. год. такав систем, да сваки чиновник може бити истовремено и посланик. После 1848. год. кад се видело, да је такав систем штетан по правилно функционисање парламента,

<sup>1)</sup> A. Esmein: *Éléments de droit constitutionnel*, V édition (1909) p. 778 suiv.

он је напуштен и изборним законом (чл. 238.) прописано је, да сваки државни чиновник има да бира између мандата и државне службе. Само извесни чиновници, у првом реду министри, изузети су од овог правила. Али белгиски закон садржи једну одредбу, коју сматрам за потребно нарочито да напоменем, баш с обзиром на српске прилике. Наиме по чл. 239. посланик не може бити постављен за чиновника, *ништи добити ма какву другу плаћену службу као споредно звање, не само док траје мандат, већ ни за годину дана по престанку мандата.*<sup>1)</sup> Да ли би оваква одредба била потребна Србији, то остављам поштованом скупу да сам цени.

Из ова два примера види се, како се у истински слободоумним државама гледа на чиновнички ред, који има тај узвишени позив, да преставља највишу друштвену власт, државну власт. Али не само у демократским земљама, него и у оним земљама, о чијим политичким и уставним приликама не постоји баш лепо мишљење у оним круговима, који данас предлажу ограничење чиновничких права, ни у тим земљама чиновници се не сма-

1) O. Orban: *Le droit constitutionnel de la Belgique, tome II p. 466 suiv. (1908).*

трају као плаћени најамници, који имају само да ћуте и да слепо воде владину политику, већ су то слободни грађани, са свима политичким правима, која имају и остали грађани. Тако у Немачкој, тој држави са криптоапсолутизмом, како се каже, не постоје никаква ограничења чиновничких права. Од чиновника се тражи исправност и лојалност у служби и врши се стална и строга контрола његовог службеног рада, а оставља му се потпуна слобода у кретању ван службе, специјално у политичкој делатности. Разуме се, да се обраћа нарочита пажња на понашање чиновника, тако да чиновници и у политичкој акцији својој морају имати оно озбиљно и достојанствено држање, које одговара њиховом друштвеном положају.<sup>1)</sup> Да би чиновнике упутили на што савесније вршење службе, Немци су конструисали и једну нарочиту дужност чиновничку према држави, т. зв. *die Treuepflicht*, т. ј. дужност на верност влади или држави. Али и по мишљењу најмеродавнијих немачких правника, Јелинека, Отона Мајера и др. ово је у ствари једна етичка дужност, дужност савесног и ло-

1) *Meyer-Anschütz*: Lehrbuch des deutschen Staatsrechts, V Aufl. (1905) S. 512; *P. Laband*: Das Staatsrecht des deutschen Reichs, IV Aufl. (1901), I Band, S. 430 ff.

јалног вршења повереног посла, а не правна дужност. Међутим, баш и да се узме, да је то правна дужност, као што мисли Лабанд, ипак се не може на основу те дужности, ни по мишљењу Лабандовом, изводити право државе, да тражи од чиновника, да се уздрже од политичке борбе.

*Georg Meyer* у напред цитираном делу каже изречно: „Solange den Beamten durch Einräumung des aktiven und passiven Wahlrechts die Befugnis beigelegt ist, an dem politischen Leben des Volkes sich zu beteiligen, so muss es ihnen frei stehen, ihre individuelle Ueberzeugung zum Ausdruck zu bringen“ (S. 512) што у српском слободном преводу значи: кад је чиновницима допуштено, да путем активног и пасивног бирачког права учествују у политичком животу народа, мора им се оставити и слобода, да своја политичка убеђења и изразе на начин, на који се она у опште изражавају. То каже један писац из конзервативне Немачке, из оне државе, у којој се још налазе остаци средњовековног бирократизма.

Па и у Аустрији постоји исто овако стање, као и у Немачкој. Ни у основним државним законима, ни у специјалним законима за поједине струке, не налазе

се прописи о томе, да чиновници немају политичка права. Међу дужностима чиновничким, које су законом утврђене, ни где се не спомиње дужност њихова, да се уздрже од политичке борбе<sup>1)</sup>.

На крају господо допустите ми да споменем још и Енглеску, као земљу, која је у овом питању нашла једно особено решење. Енглески правник *Лоренс Лоел* (A. Lawrence Lowel)<sup>2)</sup> говорећи о чиновничком питању, излаже исцрпно и са дубоким познавањем ствари развитак чиновничког стања и констатује на првом месту, да у Енглеској никада није важно т. зв. *systeme de dépouilles* или енглески *spoils system*, по коме једна странка, чим дође на владу, све чиновништво замењује својим људима<sup>3)</sup>. Такав или сличан систем никада није био практикован у Енглеској и зато у Енглеској није било оних примера чиновничке корупције, који постоје у Америци, где је тај *spoils* —

1) *Ulbrich: Oesterreichisches Staatsrecht*, S. 81, из Марквардзенове збирке *Handbuch des oeffentlichen Rechts*, IV Bd.

2) *A. Lawrence Lowel: The government of England*, 1908, tome I, p. 153. и даље.

3) О овом систему чиновничког смењивања у Америци видети студију *Dr. Charles E. Stangeland: Die Entwicklung der politischen Parteien in den Vereinigten Staaten* у часопису *Zeitschrift für Politik (Berlin)* IV Bd. S. 245 ff. (1911).

систем дуже времена био уобичајен. У Енглеској се никада није дешавало, да се чиновници отпуштају, премештају или пензионису, зато што је дошла на владу друга странка. Промена владе никаквог утицаја није имала на положај чиновника и зато се чиновници никад нису ни интересовали том променом. Енглеска има велики број интелигенције, ван чиновника, нарочито племства, које се живо интересује политиком. Чиновници су тако самим историским развитком одвојени од сваког додира са члановима законодавног тела. Чланови владине странке увек се руководе начелним обзирима, кад иду уз владу и зато никад није постојала потреба, да се чланови парламента нарочитим средствима и личним концесијама придобијају, да дају помоћ и сарадњу влади.

При оваком стању ствари природно је, што су се чиновници фактички одстранили од сваке политичке акције. По закону они имају право гласа и право на зборове и удружења, и право на кандидовање, али они фактички не врше та права. Обичајним правом тако рећи изузети су чиновници из политике, јер нити су они политици потребни, нити имају шта од ње очекивати. Отуда је са свим

логичан закључак *Lowel*-ов, да би ово стање требало и законом утврдити, нарочито с тога, што се у последње време синдикални покрет почео ширити и у Енглеској, тако да постоји бојазан, да чиновништво не промени своје држање. Из овога примера са Енглеском мислим да нико неће моћи озбиљно тврдити, да кад се енглески чиновници стварно не мешају у политику, да и ми можемо то право да одузмемо чиновницима. Не, овај пример са Енглеском не допушта нам, да такав закључак изведемо, већ баш обратно казује, да треба другим путем поћи при решењу овога питања, а не онако, како то влада мисли да уради. *Нека се политичке странке навикну на то, да само програмом својим и радом својим израже себи присишаност, као што је то случај у Енглеској, нека се не очекују од чиновника никакве партијске услуге, нека министри буду прави министри и строги вршиоци закона, као што су то енглески министри, нека се чиновници обезбеде у служби, да не морају зависити од посланика и других политички истакнутих људи, нека се једном речи створи онакво стање и онакве прилике, какве постоје у Енглеској, па тек може разумно судећи, бити у оштите говора, да се чиновници одвоје од полити-*

ке. Иначе нико нема права, да се позива на енглеске прилике и енглеске примере, док не створи у земљи онакво стање, какво постоји у Енглеској.

Да закључим, господо. По мом мишљењу, заснованом не на субјективном схватању и осећању, већ на позитивним чињеницама, које сам био слободан навести, покушај владин, да се чиновницима одузму политичка права, нити одговара духу Устава од 1903. године, нити је у сагласности са слободоумним начелима и традицијама радикалне странке; нити је сам по себи умесан и оправдан, јер ниједна држава не намеће чиновницима такво ограничење; нити је целисходан, с обзиром на несумњиву потребу земље, да се политиком баве културнији елементи и да се врши природна селекција међу интелигенцијом, на којој се заснива парламентарна владавина; нити је најзад изазван стварном потребом, јер данас у радикалној странци не само да чиновници немају какав штетан утицај на државне послове, већ они у опште немају никакав утицај у странци. Права је иронија говорити о неком утицају чиновника, кад је тај утицај у колико се тиче чланова радикалне странке раван нули.

